

Narratief nieuw financieringsstelsel kinderopvang

Doelen nieuw financieringsstelsel

De herziening van het financieringsstelsel kent twee belangrijke doelstellingen:

1. Het stelsel eenvoudiger en begrijpelijker maken voor ouders.
2. Het voor ouders makkelijker maken om arbeid en zorg te combineren.

Bij het ontwerpen van het nieuwe financieringsstelsel wordt daarnaast rekening gehouden met de gevolgen voor de twee algemene doelstellingen van het kinderopvangbeleid, namelijk het bevorderen van de arbeidsparticipatie en de ontwikkeling van kinderen.

In het coalitieakkoord is een aantal keuzes gemaakt om deze doelen te behalen: het vereenvoudigen van grondslagen (overstap naar inkomensonafhankelijke vergoeding voor werkende ouders en het loslaten van de koppeling gewerkte uren) en rechtstreekse financiering van de kinderopvangorganisaties. Deze keuzes zijn als uitgangspunt gebruikt in het concept ontwerp.

- Door het hanteren van eenvoudige grondslagen voor financiering, het afschaffen van de kinderopvangtoeslag en het introduceren van rechtstreekse financiering aan kinderopvangorganisaties zorgen we voor een eenvoudigere financiering voor ouders.
- Door de introductie van een hoge inkomensonafhankelijke vergoeding voor werkende ouders zorgen we ervoor dat meer werken lonender wordt.

In het concept ontwerp zijn daarnaast een aantal aanvullende uitgangspunten gehanteerd die de doelstellingen van de herziening verder ondersteunen.

- De huidige voorschotsystematiek vervalt waardoor we zekerheid vooraf bieden aan ouders en kinderopvangorganisaties. Uitgangspunt is dat de vergoeding kinderopvang niet zal worden teruggevorderd bij de ouders (in geval van fraude zijn er wel sancties mogelijk). Hiermee wordt afscheid genomen van de toeslagensystematiek (met onzekere voorschotten). Dat past bij het voornemen van het kabinet om de toeslagen af te schaffen.
- Er wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van digitaal raadpleegbare feiten/gegevens, waarbij het voor alle partijen transparant is welke van hun gegevens worden gebruikt.
- Tot slot gaan we uit van proportionaliteit in handhaving. Dat betekent dat kleine fouten geen grote gevolgen mogen hebben.

Ontwerp nieuw financieringsstelsel kinderopvang

De werking van het nieuwe financieringsstelsel is hieronder op hoofdlijnen beschreven. Een nadere uitwerking staat in de baseline en stelselarchitectuur. Het stelselontwerp voor de financiering van de kinderopvang staat niet op zichzelf. Het zal de toegankelijkheid van het stelsel voor ouders moeten waarborgen. Daarbij moet er aandacht zijn voor de visie op basis waarvan de relatie tussen ouder, kinderopvangorganisatie en uitvoering wordt vormgegeven en ingericht. Daarom zal de impact van dit ontwerp worden bepaald voor ouders, kinderopvangorganisaties, de maatschappelijke doelen (o.a. op de toegankelijkheid van de kinderopvang voor alle inkomensgroepen)) en de uitvoering. Ook de impact op de overheidsfinanciën, een toets op de juridische haalbaarheid en de gevolgen voor M&O zijn noodzakelijk voordat een integraal beeld over dit ontwerp en de effecten kan worden gevormd.

Oriëntatie en aanvraag

- Ouders beginnen hun zoektocht naar een kinderopvangorganisatie en melden zich uiteindelijk bij één of meerdere kinderopvangorganisaties aan en komen eventueel op de wachtlijst.
- De ouder kan op ieder moment een voorlopige beoordeling van de uitvoerder vragen of de ouder voldoet aan de voorwaarden voor een kinderopvangvergoeding (met name arbeidseis). Deze voorlopige beoordeling is bedoeld om de ouder inzicht te geven of hij/zij in aanmerking komt voor een lage ouderbijdrage, maar de ouder kan hier geen rechten aan ontlenen. Daarnaast kan de ouder het LRK raadplegen of de kinderopvangorganisatie voldoet aan de voorwaarden voor de kinderopvangvergoeding.
- Als er een plaats blijkt te zijn op een kinderopvangorganisatie, sluiten ouders en de kinderopvangorganisatie een kinderopvangovereenkomst. Deze privaatrechtelijke overeenkomst vormt de basis voor de kinderopvangvergoeding.
- De kinderopvangorganisatie vraagt de kinderopvangvergoeding digitaal bij de uitvoerder aan en dient hierbij gegevens uit het contract bij de uitvoerder aan te leveren. Het gaat dan onder

andere om persoonsgegevens van ouders, het kind, het minimaal aantal overeengekomen contracturen en uurtarief.

- De kinderopvangorganisatie kan deze aanvraag voor de start van de opvang (nadat er een overeenkomst is) indienen. Het uiterste moment om de aanvraag in te dienen is drie maanden na de start van de opvang.

De ouder wordt door de uitvoerder gevraagd te bevestigen contractpartij te zijn. Hiermee verleent de ouder instemming voor het verwerken van zijn/haar gegevens. Deze stap is nodig met het oog op privacywetgeving en het borgen van "checks and balances" in het stelsel. Het geeft de uitvoerder extra zekerheid dat er een privaatrechtelijke overeenkomst met de ouder is afgesloten.

Toetsen aanvraag – voorwaarden voor kinderopvangvergoeding

- Om tot een beslissing te komen toetst de uitvoerder of ouder(s), het kind en de kinderopvangorganisatie voldoen aan bepaalde voorwaarden.
- Ouders dienen te voldoen aan een arbeidseis. Hierbij wordt aangesloten op de bestaande arbeidseis binnen de kinderopvangtoeslag. Deze arbeidseis houdt in dat een ouder:
 - a. Betaalde arbeid verricht, hetzij in loondienst of als ondernemer of in de onderneming van de partner;
 - b. Zich in de komende periode voorbereidt op betaalde arbeid (re-integratie, opleiding, inburgering, etc.);
 - c. De komende periode start met betaalde arbeid of
 - d. De komende periode (drie maanden) is uitgesloten van deelname aan het arbeidsproces (vb. langdurige zorg of detentie).
- Indien ouders van een kind op hetzelfde adres wonen, geldt deze arbeidseis voor beide ouders. Anders geldt de arbeidseis alleen voor de ouder bij wie het kind inwoont. Omdat in het nieuwe stelsel niet langer sprake is van inkomensafhankelijkheid is er geen noodzaak om te kijken naar wie de financiële verantwoordelijkheid draagt voor het kind. Daarom wordt enkel nog uitgegaan van de ouder(s) volgens de BRP van het desbetreffende kind,. Dit ouderbegrip zal nader worden uitgewerkt met aandacht voor zowel het ouderbegrip als de partnerbegrippen bij andere (kind)regelingen.
- Voor kinderopvangorganisaties geldt dat zij in het Landelijk Register Kinderopvang dienen te zijn geregistreerd om voor kinderopvangvergoeding in aanmerking te komen.
- Daarnaast dienen kinderopvangorganisaties in staat te zijn om digitaal gegevens met de uitvoerder te kunnen uitwisselen.

Toetsen aanvraag – toekenning

- De uitvoerder neemt de aanvraag op zijn vroegst drie maanden voor de start van de opvang in behandeling.
- De uitvoerder beslist binnen twee weken na ontvangst van de aanvraag, nadat alle benodigde gegevens zijn ontvangen.
- Bij het toetsen of ouders en kind voldoen aan de voorwaarden, maakt de uitvoerder gebruik van binnen de overheid beschikbare bronnen.
- In die gevallen waarin de uitvoerder de benodigde informatie niet uit de beschikbare bronnen kan halen, wordt deze informatie bij de ouders opgevraagd.
- Ouders dienen deze informatie binnen een bepaalde periode aan te leveren. Als dat niet gebeurt, kan er geen recht op kinderopvangvergoeding worden toegekend.
- Indien de uitvoerder alle benodigde informatie heeft ontvangen, maar niet binnen twee weken een beslissing neemt, leidt dit automatisch tot een positieve beschikking.
- De beslissing van de uitvoerder wordt aan zowel de kinderopvangorganisatie als de ouders kenbaar gemaakt. Beiden krijgen een beschikking en kunnen in bezwaar en beroep gaan voor zover hun belang rechtstreeks bij het besluit is betrokken.
- Bij het toekennen van het recht op kinderopvangvergoeding, wordt dit recht voor een periode van drie maanden toegekend.
- Het recht start op de dag waarop de opvang volgens het contract start.

Continuering

- Vanaf de start van de opvang start de uitvoerder het proces om tot een beslissing te komen of het recht (stilzwijgend) verlengd wordt dan wel beëindigd wordt. Dat betekent dat opnieuw aan de voorwaarden wordt getoetst.
- Dit continueringproces voert de uitvoerder iedere drie maanden uit.

- Een periodieke toetsing is nodig vanuit een doelmatige besteding van publiek geld omdat in tegenstelling tot het huidige stelsel het besluit van de uitvoerder leidt tot een vastgesteld recht en daaraan gekoppelde overheidsvergoeding.

Einde recht

- Als de ouder niet meer voldoet aan de voorwaarden eindigt het recht niet per direct. Als het recht eindigt is er een uitloop van 3 maanden. Dat is gelijk aan het huidige stelsel. Hiermee is ook rekening gehouden met een opzegtermijn van één maand van de kinderopvangovereenkomst.

Betaling

- De kinderopvangorganisatie dient maandelijks digitaal bij de uitvoerder een kostenoverzicht in bij de uitvoerder waarin per kind de gefactureerde uren en tarieven zijn opgenomen, uitgesplitst naar opvangsoort. De kinderopvangorganisatie beslist zelf of hij het kostenoverzicht indient voorafgaand aan de maand waarin de dienst wordt geleverd of na afloop van de maand waarin de dienst is geleverd.
- De uitvoerder streeft ernaar binnen één werkdag na indienen van kostenoverzicht, een terugkoppeling te geven over de hoogte van de kinderopvangvergoeding (96% tot de maximum uurprijs) en de wettelijke ouderbijdrage (4% tot de maximum uurprijs).
- Het streven is dat de uitvoerder binnen vijf werkdagen na ontvangst van het kostenoverzicht de kinderopvangvergoeding uitbetaalt aan de kinderopvangorganisatie.
- Ouders betalen de ouderbijdrage aan de kinderopvangorganisatie. De kinderopvangorganisatie is verantwoordelijk voor de inning van de ouderbijdrage. De KOO levert daartoe een factuur aan bij de ouder, waarin ook inzichtelijk is waaruit de factuur is opgebouwd, zoals de kinderopvangvergoeding en de ouderbijdrage.
- Indien de wettelijke ouderbijdrage meer dan drie aaneengesloten maanden niet is voldaan en er is geen betalingsregeling getroffen, vervalt het recht op de kinderopvangvergoeding. Met de periode van 3 maanden wordt rekening gehouden met één maand opzegtermijn.
- Kinderopvangorganisaties kunnen correcties indienen op eerder ingediende kostenoverzichten. Uitgangspunt is dat correcties zo spoedig mogelijk worden doorgegeven.
- Deze correcties kunnen ertoe leiden dat een verrekening plaatsvindt tussen de uitvoerder en de kinderopvangorganisatie. Indien er minder (of meer) uren zijn afgenomen wordt het te veel (of te weinig) betaalde verrekend met de volgende maandbetaling. De kinderopvangorganisatie verrekent te veel (of te weinig) ontvangen ouderbijdrage met de ouder.
- De kinderopvangorganisatie voert een zodanig controleerbare administratie dat alle voor de vaststelling en betaling van de kinderopvangvergoeding van belang zijnde gegevens kunnen worden nagegaan en verleent desgevraagd inzage in deze administratie aan de uitvoerder.

Rechtmatigheid en toezicht

- Het nieuwe financieringsstelsel gaat uit van vertrouwen en zekerheid vooraf. Desondanks kan het voorkomen dat in bepaalde gevallen dingen niet goed gaan.
- Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen onbedoelde fouten en fraude en tussen kinderopvangorganisaties en ouders.
- Indien er fouten worden gemaakt, wordt de gelegenheid geboden deze te herstellen.
- Als er geen herstel mogelijk is, zal een kinderopvangorganisatie bij fouten die door de organisatie zelf zijn gemaakt (geen fouten van de ouders) een eventueel onrechtmatige verstrekte vergoeding terugbetalen.
- Indien doelbewust misbruik wordt gemaakt en er sprake is van fraude, kan de kinderopvangvergoeding die ten onrechte is betaald, worden teruggevorderd bij de kinderopvangorganisaties. Ook zal er dan een sanctie worden opgelegd. Dit kan alleen als de fraude het gevolg is van handelen van de kinderopvangorganisatie. Indien er is gefraudeerd door ouders kan de kinderopvangorganisatie hiervoor niet worden aangesproken.
- Indien de fraude buiten medeweten van de kinderopvangorganisatie is gepleegd door de ouder, kan de uitvoerder de ouders een sanctie opleggen, bijvoorbeeld in de vorm van een bestuurlijke boete.
- Proportionaliteit van handelen en rekening houden met de situatie/omstandigheden van ouders en kinderopvangorganisaties staat centraal in de handhaving.
- Een kinderopvangorganisatie kan in de privaatrechtelijke overeenkomst zelf afspraken met ouders maken over de feitelijke aanwezigheid van de kinderen.

- De uitvoerder kan als een kind stelselmatig niet aanwezig is op de opvang en daarover wel de kinderopvangvergoeding is verstrekt, handhavend optreden en de vergoeding daarop aanpassen. Dat geldt alleen bij excessieve afwijkingen.
- Er zal een monitor worden opgezet om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van het verschil tussen gefactureerde en aanwezigheidsuren.

Onderliggende dilemma's in het nieuwe stelsel

In het concept ontwerp is een aantal dilemma's te onderkennen, waarin de juiste balans moet worden gevonden:

1. Financiële zekerheid vooraf versus doelmatigheid

- Snel beslissen op aanvragen en betaalverzoeken zet druk op de zorgvuldigheid voor rechtmatigheid. Daar waar alles duidelijk is en eenvoudig kan worden vastgesteld is het mogelijk om snel te beslissen.
- Dit kortcyclisch beoordelen bij het continueren van het recht heeft als effect dat een relatief beperkt deel van de ouders (met bijvoorbeeld veel wisselingen in arbeidsdeelname) onzekerheid heeft over het behouden van hun recht.
- In het nieuwe stelsel krijgt de ouder vooraf financiële zekerheid. Dat betekent dat zoveel mogelijk in de actualiteit wordt getoetst of de ouder naar de toekomst aanspraak op een lagere ouderbijdrage kan maken. In een beperkt aantal gevallen zal er door de gewenste snelheid van handelen nog geen volledige zekerheid zijn of de ouder dat recht daadwerkelijk heeft en daarmee daadwerkelijk aanspraak kan maken op de lagere ouderbijdrage. Vanuit het uitgangspunt "eens gegeven blijft gegeven" kan dat leiden tot niet doelmatige inzet van middelen.
- Vanuit doelmatigheid is het wenselijk dat het recht voor korte periodes wordt vastgesteld. Ouder en kinderopvangorganisatie moeten tijdig weten dat het recht op de vergoeding bestaat en de opvang kan worden gestart. Dit is een extra administratieve last en kan voor ouders onzekerheid geven.

2. Toezicht op rechtmatigheid versus beperkte administratieve lasten

- Het verleggen van de financiering van ouders naar kinderopvangorganisaties betekent dat de verantwoordelijkheden, administratieve lasten en verantwoordingslasten voor kinderopvangorganisaties toenemen. De toename in administratieve lasten moet echter wel doenlijk zijn, ook voor kleine kinderopvangorganisaties.
- De controle op rechtmatige toekenning van de vergoeding betekent dat de kinderopvangorganisatie voor het gebruik van kinderopvanginformatie over bijvoorbeeld de aanwezigheid van kinderen moet gaan bijhouden.
- Met de introductie van directe financiering veranderen checks & balances in de relatie ouder-kinderopvang- uitvoerder. Door de lagere wettelijke ouderbijdrage (4%) aan kinderopvang is het risico groter dat de factuur door ouders minder kritisch zal worden bekeken dan nu het geval is. In het kader van rechtmatigheid en doelmatigheid van de bestede middelen is toezicht door de uitvoerder(s) gewenst. Zowel voor de financiële controle in het primaire proces (contracten, aanvragen, facturen en administratie) als voor het tijdig signaleren van onbedoeld of oneigenlijk gebruik.

3. Massaliteit versus maatwerk

- Er is een spanning tussen massaal en geautomatiseerd verwerken van grote hoeveelheden gegevens enerzijds en het leveren aan maatwerk aan kinderopvangorganisaties en ouders anderzijds.
- Gegeven de verschillen tussen ouders in wensen en doenvermogen zullen de kinderopvangorganisaties en de uitvoerder(s) hun dienstverlening afstemmen op zowel ouders die alles zelf kunnen en willen regelen tot ouders die hulp nodig hebben. Dit vraagt meer dienstverlening op maat en een extra inspanning.
- Maatwerk vergt inschattingen door mensen. Meer discretionaire ruimte voor uitvoerders kan er daarom in potentie toe leiden dat burgers enige mate van rechtsongelijkheid en disproportionaliteit zullen ervaren. Protocolen en handleidingen kunnen dit effect beperken.

4. Ontzorgen ouders versus regie

- Het stelsel moet zo eenvoudig mogelijk en begrijpelijk zijn voor ouders. Ouders willen daarvoor een zo eenvoudig mogelijk en een begrijpelijk mogelijk proces waarin ze zoveel mogelijk worden ontzorgd.
- Anderzijds moeten ouders kunnen begrijpen waarom zij wel of geen recht hebben. Ouders moet de kans worden geboden de regie in het stelsel te behouden en actief betrokken te zijn als zij dat willen.

5. Balans tussen vertrouwen en waarborgen in handhaving

- Vertrouwen is een centraal uitgangspunt in het stelsel. Er bestaat echter altijd een risico op misbruik. Misbruik leidt tot het verkeerd besteden van publieke middelen. Dat brengt het risico met zich mee op het afbreken van het draagvlak voor het stelsel.
- Dus handhaven, sanctioneren bij misbruik en oneigenlijk gebruik is een essentieel onderdeel van het stelsel; maar wel proportioneel rekening houdend met de omstandigheden bij ouders en kinderopvangorganisaties.